

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM LAYANAN PENYANDANG  
MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL (PMKS) ANAK JALANAN DAN  
ANAK TERLANTAR DI DINAS SOSIAL KOTA BENGKULU**

**SKRIPSI**



*Oleh :*

**INDRA GUNAWAN**

***D1D008046***

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK**

**UNIVERSITAS BENGKULU**

**2014**

## *MOTTO :*

- *“Bersungguh-sungguhlah dengan kehinaanmu,  
Niscaya Ia menolongmu dengan kemuliaan-Nya.  
Bersungguh-sungguhlah dengan ketidakberdayaanmu,  
Niscaya Ia menolongmu dengan kekuasaan-Nya.  
Bersungguh-sungguhlah dengan kelemahanmu,  
Niscaya Ia menolongmu dengan kekuatan-Nya”.*  
*(Ibnu ‘Athaiillah)*
- *Bergerak Tuntaskan Perubahan ...!*  
*(KAMMI)*
- *Jangan selalu saja berfikir apa yang kamu inginkan dari Tuhan  
Tetapi berfikirilah apa yang Tuhan inginkan dari kamu*

## PERSEMBAHAN

*Dengan senantiasa mengharapkan ridho Allah SWT,*

*Karya Intelektualitas ini kupersembahkan untuk:*

- *Ayahanda Sumijan dan Ibunda Erna Suri tercinta atas segala cinta kasih, pengorbanan dan do'anya. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan kasih dan sayang-Nya pada kalian berdua dan membalas semua pengorbanan yang telah dilakukan dengan surga-Nya.*
- *Ayuk-ayuk ku tersayang Rebi Anggraini dan Yosie Oktarina. SE, kakak ku miharyono dan keponakanku Gema Aditya Perdana Haryono terima kasih atas pengertian, dukungan dan nasehatnya selama ini.*
- *Teman-teman seperjuanganku, Fauzy, S.IP, Apriangga, S.IP, Hari Mulyadi, S.IP, Rian, S.IP, Ivan, S.IP, Yulian, S.IP, Fadurahman, S.IP, Itin, Deco, Pendri, Supran, Embul, Rio, Marjono, Endi, Bang Aang, Kaka, Tomi, Tedi, Setia, Boni, Fauzan, Wildan, Gaguk, Melan, Ari Fai, Yessi, Fitra, Thomas, Ulva Ndut, Inez dan teman-teman Administrasi Negara yang tidak bisa disebutkan satu persatu. Sahabatku M. Tejo Kusumo, ST, Aldi, ST, Deni, S.Pd, Hardiansyah, Rizky, SE, Raffy Agung, A,Md dan Hasteo Peratama (Alm) terima kasih atas dukungannya selama ini*

- *Dan untuk dedek ku, terima kasih atas dukungan, perhatiannya dan nasehat-nasehatnya selama ini, semoga cepet selesai juga kuliahnya.*
- *Almamaterku*

## RIWAYAT PENULIS



Nama : Indra Gunawan

TTL : Bengkulu, 02 September 1989

Jenis Kelamin : Laki-laki

Agama : Islam

Anak ke : 3 dari 3 Saudara

Ayah : Sumijan

Ibu : Erna Suri

Alamat : Jln. May Jend Sutoyo Tanah Patah No 65  
RT 23 RW 01 Kelurahan Tanah Patah,  
Kecamatan Ratu Agung, Kota Bengkulu

### **Pendidikan Formal:**

- SD Negeri 15 Kota Bengkulu Tamat Tahun 2002
- SLTP Negeri 04 Kota Bengkulu Tamat Tahun 2005
- SLTA Negeri 01 Kota Bengkulu Tamat Tahun 2008
- Pendidikan Tinggi Strata 1 Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu, Melalui Jalur SNMPTN Tahun 2008

## ABSTRAK

Kebijakan pemerintah adalah pemilihan sebuah alternatif terbaik dari sekian banyak alternatif yang bersaing satu sama lain untuk mendominasi yang lainnya, kegiatan ini berlangsung terus menerus. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap fix. Implementasi program PMKS anak jalanan dan anak terlantar ini adalah sebuah pelaksanaan program yang ditujukan kepada anak jalanan dan anak terlantar yang tergabung dalam program PKSA (Penyandang Kesejahteraan Sosial Anak) yang dimana dalam pelaksanaan tersebut memerlukan manajemen yang baik sebagai upaya pemenuhan tujuan yang ditetapkan dan sebagai ketepatan sasaran. Maka dari itu penulis mengambil judul “Implementasi Kebijakan Program Layanan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Anak Jalanan Dan Anak Terlantar Di Dinas Sosial Kota Bengkulu”.

Tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan program PMKS terhadap anak jalanan itu diterapkan atau dilaksanakan dan sebagai upaya untuk pencegahan dan pengurangan jumlah anak jalanan yang terus bertambah. Jenis penelitian ini adalah kualitatif yang bersifat deskriptif. dengan menggunakan metode pengumpulan data secara observasi, wawancara dan dokumentasi. Dalam penelitian ini untuk memperoleh informasi menggunakan teknik “Snow Ball” secara sederhana adalah dilakukan dengan cara berantai atau dengan cara meminta informasi pada orang yang telah diwawancarai atau dihubungi sebelumnya, demikian seterusnya.

Dinas Sosial Kota Bengkulu sebagai bagian perencanaan pembangunan daerah mempunyai tanggung jawab yang besar dalam melihat kondisi dan kebutuhan serta masalah sosial. Pada garis besarnya, program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Bengkulu dilakukan atas dasar hukum UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, bahwa untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Dari hasil penelitian yang dilaksanakan menggambarkan kondisi perencanaan dan memanajemenkan hingga pada pelaksanaan program PMKS anak jalanan dan anak terlantar di Kota Bengkulu oleh Dinas Sosial Kota Bengkulu. Didalam implementasi program tersebut antara lain terdiri dari Organisasi Pelaksanaan, Interpretasi Program, dan yang terakhir yaitu Penerapan program. Tetapi pada kenyataannya perencanaan yang baik belum tentu membuahkan hasil yang baik pula. Dengan pembuktian bahwa program layanan tersebut tidak diterima oleh anak jalanan seperti mana yang telah menjadi tujuan utama program PMKS bagi anak jalanan dan anak terlantar.

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis sampaikan kepada Allah SWT, yang telah melimpahkan ramat dan nikmat-Nya serta memberikan kekuatan lahir dan batin sehingga skripsi yang berjudul “Implementasi Program Layanan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Anak Jalanan dan Anak Terlantar di Dinas Sosial Kota Bengkulu” ini dapat diselesaikan.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar sarjana S1 pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari bantuan banyak pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. Ridwan Nurazi, SE. M.Sc , selaku Rektor Universitas Bengkulu.
2. Bapak Drs. Hasan Pribadi, Ph.D, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu.
3. Bapak Drs. Jarto Tarigan, M.Si, Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu.
4. Bapak Drs. Kahar Hakim. M.Si selaku Dosen Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Achmad Aminudin, M.Si, selaku Dosen Pembimbing Pendamping dalam penulisan skripsi ini.
5. Ibu Dr. Titiek Kartika, MA dan Bapak Drs. Sugeng Suharto, M.Si selaku tim penguji skripsi ini

6. Bapak Drs. Mirza Yasben, M.Soc. Sc yang telah memberikan nasehatnya
7. Bapak dan Ibu Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, yang telah membimbing penulis selama ini.
8. Ibu Sri Sumaya, SE selaku kepala Dinas Sosial Kota Bengkulu
9. Ibu Dra. Yunitaria, MP.d selaku kepala Bidang Pencanaan Dinas Sosial Kota Bengkulu
10. Ibu Lisnamurti, SE selaku kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Bengkulu
11. Bapak dan ibu sebagai informan dalam penelitian ini
12. Dan teman-teman Administrasi Negara angkatan 2008

Bengkulu,      Maret 2014

Penulis



## DAFTAR ISI

Halaman Motto .....	i
Halaman Persembahan .....	ii
Riwayat Hidup .....	iv
Abstrak .....	v
Kata Pengantar .....	vi
Daftar Isi .....	viii
Daftar Gambar dan Tabel .....	xi
Daftar Lampiran .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	21
1.3 Tujuan Penelitian .....	21
1.4 Manfaat Penelitian .....	21
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Kebijakan Publik Sebagai Proses Pembuatan Kebijakan .....	23
2.2 Kebijakan Pemerintah .....	24
2.3 Implementasi .....	28
2.4 Manajemen Pelaksanaan .....	36
2.5 Implementasi Program PMKS Anak Jalanan dan Anak Terlantar .....	38
2.6 Pengertian Anak Jalanan .....	40

### **BAB III METODE PENELITIAN**

<b>3.1 Metode Yang digunakan .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 Aspek Penelitian .....</b>	<b>46</b>
<b>3.3 Sasaran Penelitian .....</b>	<b>46</b>
<b>3.4 Teknik Pengumpulan Data .....</b>	<b>48</b>
<b>3.5 Teknik Analisis Data .....</b>	<b>50</b>

### **BAB IV DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN**

<b>4.1 Umum .....</b>	<b>51</b>
<b>4.2 Visi dan Misi Dinas Sosial Kota Bengkulu .....</b>	<b>53</b>
<b>4.3 Tupoksi Dinas Sosial Kota Bengkulu .....</b>	<b>54</b>
<b>4.4 Keadaan Kepegawaian .....</b>	<b>56</b>

### **BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

<b>5.1 Karakteristik Informan .....</b>	<b>61</b>
<b>5.2 Implementasi .....</b>	<b>64</b>
<b>5.3 Hasil Penelitian .....</b>	<b>67</b>
<b>5.4 Pembahasan .....</b>	<b>69</b>

### **BAB VI PENUTUP**

<b>6.1 Kesimpulan .....</b>	<b>85</b>
<b>6.2 Saran .....</b>	<b>87</b>

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

## **DAFTAR GAMBAR DAN TABEL**

<b>Gambar 1, Penyaluran Bantuan PMKS .....</b>	<b>18</b>
<b>Tabel I, Ciri Fisik dan Psikis Anak Jalanan .....</b>	<b>3</b>
<b>Tabel II, Data PMKS Di Kota Bengkulu Tahun 2012 .....</b>	<b>13</b>
<b>Tabel III, Jenis Pelaksanaan Program Layanan PMKS Anak Jalanan dan Anak Terlantar di Dinas Sosial Kota Bengkulu .....</b>	<b>20</b>
<b>Tabel IV, Aspek Penelitian .....</b>	<b>46</b>
<b>Tabel V, Wilayah Provinsi Bengkulu .....</b>	<b>52</b>
<b>Tabel VI, Keadaan Pegawai Berdasarkan Golongan .....</b>	<b>57</b>
<b>Tabel VII, Keadaan Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin .....</b>	<b>58</b>
<b>Tabel VIII, Keadaan Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan .....</b>	<b>59</b>
<b>Tabel IX, Karakteristik Informan Berdasarkan Kelompok Umur .....</b>	<b>62</b>
<b>Tabel X, Karakteristik Informan Berdasarkan Jenis Kelamin .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabel XI, Karakteristik Informan Berdasarkan Jenis Kelamin .....</b>	<b>63</b>

## **DAFTAR LAMPIRAN**

**Lampiran 1 : Instrumen Wawancara**

**Lampiran 2 : Hasil Wawancara**

**Lampiran 3 : Foto Dokumentasi**

**Lampiran 4 : Struktur Organisasi**

**Lampiran 5 : Izin Penelitian Dari Fakultas Fisipol**

**Lampiran 6 : Izin Melakukan Penelitian Dari KP2T**

**Lampiran 7 : Izin Melakukan Penelitian Dari BP2T**

**Lampiran 8 : Surat Keterangan Selesai Penelitian**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Keberadaan anak jalanan adalah salah satu masalah sosial yang kompleks dan bertalian dengan masalah sosial lain, terutama kemiskinan. Menangani anak jalanan tidaklah sederhana. Oleh sebab itu, penanganannya pun tidak dapat disederhanakan. Strategi intervensi maupun indikator keberhasilan penanganan anak jalanan dilakukan secara holistik mengacu kepada visi atau grand design pembangunan kesejahteraan dengan memperhatikan karakteristik anak jalanan, fungsi dan model penanganan yang diterapkan.

Anak jalanan mempunyai ciri-ciri , berusia antara 5 sampai dengan 18 tahun, melakukan kegiatan atau berkeliaran di jalanan, penampilannya kebanyakan kusam dan pakaian tidak terurus, mobilitasnya tinggi. Data dari Depsos, mengungkapkan, 150.000 anak jalanan di berbagai kota besar di Indonesia bekerja dan hidup di jalan-jalan. (Richardo Cappelo, 2007).

Fenomena merebaknya anak jalanan telah menjadi masalah tersendiri bagi pemerintah maupun masyarakat para pengguna jalanan. Hampir di setiap jalan kita selalu melihat dan menyaksikan anak jalanan yang memberikan citra buruk, selalu merusak keindahan Kota Bengkulu dan sebagainya. Perkembangan permasalahan Kesejahteraan Sosial di Kota Bengkulu cenderung meningkat ditandai dengan munculnya berbagai

fenomena sosial yang spesifik baik bersumber dari dalam masyarakat maupun akibat pengaruh globalisasi, industrialisasi dan derasnya arus informasi dan urbanisasi, sementara masalah sosial menjadi konvensional masih berlanjut termasuk keberadaan anak jalanan, serta adanya pelaku eksploitasi, merupakan beban bagi Pemerintah Kota Bengkulu. Permasalahan tersebut merupakan kenyataan sosial kemasyarakatan yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti kemiskinan, kebodohan, urbanisasi, ketiadaan lapangan pekerjaan, sulitnya mendapatkan pelayanan pendidikan, kesehatan dan sebagainya.

Adapun faktor-faktor yang dapat dilihat dimana penyebab seorang anak dapat menjadi “anak jalanan”. Hasil penelitian Hening Budiawati, dkk. (dalam Odi Shalahudin, 2000 : 11) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan anak pergi ke jalanan berdasarkan alasan dan penuturan mereka adalah karena :

- 1). Tuntutan Ekonomi
- 2). Dorongan keluarga (kekerasan dalam keluarga atau broken home).
- 3). Ingin bebas.
- 4). Ingin memiliki uang sendiri, dan
- 5). Pengaruh teman.

Hidup menjadi anak jalanan memang bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak bermasa depan jelas, dan keberadaan mereka tidak jarang menjadi “masalah” bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat dan negara. Namun, perhatian terhadap nasib anak jalanan tampaknya belum begitu besar dan solutif. Padahal mereka adalah saudara kita. Mereka adalah amanah Allah yang harus dilindungi, dijamin hak-haknya, sehingga tumbuh-kembang menjadi

manusia dewasa yang bermanfaat, beradab dan bermasa depan cerah. Menurut UUD 1945, “anak terlantar itu dipelihara oleh negara”. Artinya pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap pemeliharaan dan pembinaan anak-anak terlantar, termasuk anak jalanan.

**TABEL I**

**Ciri Fisik dan Psikis Anak Jalanan**

<b>Ciri Fisik</b>	<b>Ciri Psikis</b>
Warna kulit kusam	Mobilitas tinggi
Rambut kemerah-merahan	Acuh tak acuh
Kebanyakan berbadan kurus	Penuh curiga
Pakaian tidak terurus	Sangat sensitif
	Berwatak keras
	Kreatif
	Semangat hidup tinggi
	Berani menanggung resiko
	mandiri

*Sumber: Depsos, 2001:23-24*

**Masalah Yang Dihadapi Anak Jalanan**

Masalah yang dihadapi oleh anak jalanan bagaimana mereka bertahan ditengah kerasnya kehidupan perkotaan. Oleh karena itu mereka melakukan pekerjaan di sektor informal, baik yang legal maupun yang ilegal dimata hukum, adsa yang bekerja sebagai pedagang asongan di kereta api dan bus kota, penjaja koran, penyemir sepatu, pencari



barang bekas, pengamen, pengemis dan masih banyak lagi yang lainnya. Tidak jarang ada anak yang terlibat dalam pekerjaan yang berbau kriminal.

Anak jalanan kebanyakan bekerja lebih dari 8 jam sehari, bahkan diantaranya bekerja sampai 12 jam sehari, anak yang bekerja terlalu berat ini tentunya memerlukan perhatian khusus, anak jalanan yang bekerja sebagai pengamen dan pengemis misalnya mereka sejak pagi atau selesai pulang sekolah sudah harus berada di jalanan lalu kembali ketika malam mulai datang. Kendati penghasilan yang mereka peroleh cukup besar antara 15.000 sampai 20.000 sehari terkadang kalau hari libur atau hari besar pendapat mereka bisa dua kali lipat dari hari biasanya. Bagi anak-anak jalanan keterlibatan mereka dalam perekonomian sektor informal biasanya membuahkan rasa bangga karena kemampuannya menyumbang pada kelangsungan hidup keluarganya. Namun, hal ini juga terbukti pada akhirnya menghilangkan minat anak pada sekolah karena keinginan untuk mendapat uang lebih banyak. Namun bila dibandingkan dengan bahaya yang mereka hadapi sesungguhnya besar uang yang mereka peroleh tidak dapat dijadikan pembenaran untuk tetap tinggal di jalanan. Anak-anak jalanan yang hidup di jalanan tidak hanya rawan dari ancaman tertabrak kendaraan tetapi juga rentan terhadap serangan penyakit akibat cuaca yang tidak bersahabat ataupun juga karena kondisi lingkungan yang buruk.

Dalam kehidupan sehari-hari anak-anak jalanan sudah mampu membeli makanan dari warung-warung nasi di sekitar mereka atau diberi oleh orang yang iba terhadap mereka. Tidak jarang pula mereka makan dari makanan sisa yang berada di tempat sampah yang kurang bahkan tidak layak konsumsi. Biasanya anak jalanan yang baru terjun akan menjadi bulan-bulanan anak jalanan yang lebih senior, uang hasil kerja

mereka akan diambil secara paksa bahkan barang barang yang dianggap baguspun juga ikut diambil, Selain itu juga preman kerap kali melakukan hal yang serupa.

Anak jalanan di berbagai tempat telah banyak kehilangan hak mereka sebagai anak. “Hak sipil” atau “hak sebagai warga negara untuk memperoleh perlindungan negara atas keselamatan dan kepemilikan”, adalah yang pertama yang terenggut dari kehidupan anak jalanan. Banyak kasus yang menunjukkan bahwa anak-anak jalanan seringkali tidak dianggap sebagai warga negara. Mereka dilarang untuk bertempat tinggal di suatu kampung, atau bahkan diusir oleh aparat pemerintah di tingkat kampung hanya karena mereka tidak memiliki KTP, padahal hak asasi manusia tidak boleh diabaikan hanya karena status kependudukan seseorang. Lagi pula peraturan tentang KTP hanya boleh dikenakan pada orang dewasa, bukan anak-anak. Dengan diabaikannya Hak-hak sipil, akibatnya anak-anak jalanan otomatis juga akan kehilangan hak-hak sosial yang semestinya menjamin mereka untuk menikmati standar kehidupan tertentu.

Tidak diakuinya seorang anak sebagai warga negara erat kaitannya dengan tidak tercatatnya kelahiran anak tersebut. Padahal pengakuan Hak sipil pertama-tama harus diwujudkan dengan pencatatan kelahiran/akta kelahiran. Dengan kata lain, akta kelahiran merupakan pengakuan pertama negara atas keberadaan dan status hukum seorang anak. Dengan akta itu pemerintah memiliki alat dan data dasar dalam mengembangkan rencana dan anggaran untuk pendidikan, kesehatan dan kebutuhan dasar lainnya bagi anak-anak.

Tidak tercatatnya kelahiran seorang anak secara memadai menunjukkan bahwa keberadaan dan kebutuhan mereka tidak diantisipasi secara memadai pula. Artinya si anak memang tidak pernah dianggap ada dalam konteks kenegaraan, oleh karena itu tidak

ada pula kebutuhan yang harus dipenuhi. Anak-anak seperti ini beresiko tinggi untuk terhambat dalam memasuki jenjang sekolah, akses terhadap pelayanan kesehatan dan perlindungan sosial lain, serta rawan mendapat perlakuan salah dan eksploitasi dari berbagai pihak.

Kesulitan dalam mendapatkan akta kelahiran bagi anak-anak jalanan jelas berkait dengan persoalan struktural. Seperti diketahui bahwa di Indonesia berlaku sistem pencatatan berdasar teritorial dengan KTP sebagai instrumen identitas yang berlaku. Fakta menunjukkan bahwa KTP memang menjadi alat utama untuk orang untuk melakukan berbagai urusan, baik yang bersifat birokratis maupun urusan sosial-kemasyarakatan sehari-hari. Dengan demikian, KTP juga menjadi persyaratan utama bagi orang yang akan mencatatkan kelahiran anaknya.

### **Program Kebijakan Pemerintah**

KHA merupakan bagian integral dari instrumen internasional tentang hak asasi manusia. Oleh karena itu relasi yang diatur adalah relasi antara negara dengan manusia yang berdiam di wilayah negara yang bersangkutan. Artinya, bila sebuah negara telah meratifikasi Konvensi Hak Anak, maka negara tersebut sesungguhnya telah berjanji kepada komunitas internasional untuk mengakui, menghargai, melindungi dan memenuhi hak asasi setiap anak yang ada di wilayah hukumnya. Indonesia adalah salah satu negara yang tergolong paling awal dalam meratifikasi KHA. Dengan demikian sebenarnya anak-anak di Indonesia mempunyai harapan yang besar untuk terlayani kebutuhannya sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Akan tetapi seperti halnya

yang terjadi pada UU yang lain, lagi-lagi persoalan peraturan dan mekanisme pelaksanaan-nyalah yang menjadi kendala utama.

Akan tetapi sesuai konvensi hak anak-anak yang dicetuskan oleh PBB (Convention on the Rights of the Child), sebagaimana telah diratifikasi dengan Keppres nomor 36 tahun 1990, menyatakan bahwa karena belum matangnya fisik dan mental anak-anak, maka mereka memerlukan perhatian dan perlindungan. Begitu pula kiranya anak jalanan yang memerlukan perhatian dan perlindungan terhadap hak-haknya sebagai anak bangsa untuk memperoleh pendidikan sesuai dengan pasal 31 ayat 1 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pengajaran.

Melihat isi dari pasal 31 ayat 1 tersebut sangat bertolak belakang dengan yang dialami anak jalanan. Mereka hampir tidak mendapatkan haknya untuk mendapatkan pengajaran. Ironisnya di tengah pendidikan bagi anak jalanan yang terabaikan, DPR justru berencana mendirikan gedung baru yang megah dengan alasan “kinerja”. Sepertinya akan lebih bijak apabila dana tersebut digunakan untuk mendirikan sekolah untuk anak jalanan, memberikan honor bagi pengajar, dan penyediaan sarana belajar mengajar untuk mereka. Akan tetapi di balik hal tersebut kita patut bangga karena kepedulian masyarakat Indonesia terhadap pendidikan justru semakin tinggi. Hal ini dibuktikan dari banyaknya masyarakat yang mengabdikan diri sebagai pengajar di sanggar yang telah didirikan.

Pemerintah dalam hal ini telah banyak mengeluarkan kebijakan tentang bagaimana mengurangi jumlah anak jalanan. Pemerintah pusat bekerja sama dengan pemerintah daerah telah lama mengeluarkan kebijakan yang kita kenal dengan istilah

GNOTA atau yang lebih dikenal dengan Gerakan Nasional Orang Tua Asuh. Pemerintah daerah sendiri khususnya Kota Bengkulu telah melaksanakan Program PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) untuk penanggulangan anak jalanan dan anak terlantar.

Tetapi kebijakan tersebut harus sesuai dengan proses dan prosedur agar tidak terjadi politik didalamnya. Seperti yang dikatakan oleh Eugene Bardach (1977) dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game : What happen after a bill become a Law?*. Ia menyatakan bahwa proses politik dalam suatu policy tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah policy dijalankan, sehingga seringkali tujuan utama dari policy tersebut justru tidak tercapai.

Pembuat kebijakan sebaiknya tidak menjanjikan apa-apa yang tak dapat mereka penuhi, karena implementasi kebijakan membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi top-down serta sumberdaya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Jika sistem tidak mengijinkan kondisi seperti itu, maka sebaiknya pembuat kebijakan membatasi janji pada tingkat yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi (Parsons:466).

Apabila faktor-faktor yang menyebabkan mereka turun ke jalanan dapat diminimalisir melalui kebijakan yang baik, sesuai prosedur dan tahapan, sistem kontrol dan komunikasi top-down serta sumberdaya yang baik pula maka bukan tidak mungkin pula aktifitas anak jalanan dapat berkurang.

Pada tahun 2008 dan 2009, Provinsi Bengkulu mengalami peningkatan terhadap jumlah anak jalanan yaitu pada tahun 2008 berjumlah 575 anak (jiwa) dan pada tahun 2009 bertambah menjadi 649 anak (jiwa). Itu membuktikan bahwa belum tuntas atau belum efektifnya kebijakan Pemerintah terhadap penanggulangan anak jalanan di Provinsi Bengkulu.

Seperti yang bisa kita lihat dalam kehidupan sehari-hari di kawasan Simpang Lima Kota Bengkulu tak henti-henti nya anak jalanan yang melakukan berbagai kegiatan seperti mengamen, mengemis dan lain sebagainya. Hal tersebut merupakan bukti yang real bahwa anak jalanan melakukan kegiatan di jalan demi mendapatkan uang (ekonomi), kebebasan, dorongan keluarga( untuk membantu keluarga demi mendapatkan uang), broken home(kekerasan keluarga), dan pengaruh teman(diajak teman). Berdasarkan fakta dilapangan, memang kebanyakan anak jalanan disebabkan oleh faktor ekonomi, pengaruh teman, broken home, dan kebebasan (dalam Odi Shalahudin, 2000 : 11)

Dinas Sosial Kota Bengkulu sebenarnya memang sudah mempunyai tugas untuk mengatasi masalah sosial dan termasuk didalamnya adalah masalah anak jalanan dan anak terlantar, adapun kebijakan yang dimiliki oleh Dinas Sosial adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan keberfungsian sosial PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) melalui pelayanan dan rehabilitasi sosial baik berbasis masyarakat maupun berbasis panti dalam rangka untuk keberlangsungan hidup dan menumbuhkembangkan.

2. Meningkatkan pemberdayaan fakir miskin dan meningkatkan fasilitas pelayanan dan bantuan dasar kesejahteraan sosial kepada warga KAT dan penyandang masalah sosial lainnya.
3. Mengembangkan sistem perlindungan sosial dan jaminan sosial yg menyeluruh.
4. Meningkatkan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial dalam mendayagunakan sumber-sumber kesejahteraan sosial.
5. Meningkatkan prakarsa dan peran aktif masyarakat termasuk masyarakat mampu, dunia usaha, perguruan tinggi, Orsos/LSM dalam penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial secara terpadu dan berkelanjutan.
6. Meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap program-program pembangunan kesejahteraan sosial.
7. Mengembangkan dan menyerasikan kebijakan penanganan masalah-masalah strategis yang menyangkut masalah kesejahteraan sosial.
8. Meningkatkan kualitas hidup bagi PMKS terhadap pelayanan sosial dasar, fasilitas pelayanan publik, dan jaminan kesejahteraan sosial.
9. Meningkatkan sarana dan prasarana gedung dalam rangka menunjang pelayanan kesejahteraan sosial yang berbasis panti yang semakin profesional.

Pada garis besarnya, program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Bengkulu dilakukan atas dasar hukum UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, bahwa untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Program PMKS yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Bengkulu sama sekali tidak memiliki Perda (Peraturan Daerah), dengan alasan program ini tidak menguntungkan dalam artian tidak mendapatkan apa-apa (materi) dari program ini.

Data PMKS Tahun 2009 ( Data Dinas Sosial Kota Bengkulu, 2009): *Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial* (PMKS) adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena sesuatu hambatan, kesulitan atau gangguan sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar. Hambatan dan kesulitan tersebut dapat berbentuk kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketunasusilaan, keterbelakangan, keterasingan, dan perubahan lingkungan secara mendadak seperti terjadinya bencana alam.

Dalam pelaksanaan program PMKS ini, Dinas Sosial Kota Bengkulu bekerjasama dan berkoordinasi dengan pemerintah provinsi yang dibantu oleh Satpol PP yang telah diberikan pembekalan dan sosialisasi terhadap Petugas Pelaksana agar melaksanakan kegiatan yang melakukan penertiban terhadap anak jalanan lalu diserahkan kepada Dinas Sosial dan setelah itu diberikan bantuan berupa pakaian, makanan, uang atau sejenis materi lainnya. Setelah itu anak jalanan dan anak terlantar tersebut diberi pengarahan dan dipulangkan dengan orang tuanya (bagi yang masih tinggal dengan keluarganya), karena tidak semua anak jalanan dan anak terlantar ini tidak memiliki keluarga (karena ingin bebas).

Secara keseluruhan, sasaran yang akan dicapai dari program PMKS dalam periode RPJMN II (tahun 2010-2014) adalah



1. Meningkatnya jumlah anak yang membutuhkan perlindungan khusus yang dapat mengakses layanan pemenuhan kebutuhan dasar (nutrisi, kesehatan, pendidikan, dll).
2. Menurunnya jumlah anak yang membutuhkan perlindungan khusus yang mengalami permasalahan sosial yang tidak tertangani.
3. Meningkatnya kapasitas orang tua/keluarga anak yang membutuhkan perlindungan khusus dalam menjalankan tanggung jawab pengasuhan, perawatan dan perlindungan anak.
4. Meningkatnya jumlah dan kemampuan lembaga kesejahteraan sosial dalam memberikan layanan pada anak yang membutuhkan perlindungan khusus.
5. Meningkatnya jumlah dan kemampuan pekerja sosial profesional dan tenaga kesejahteraan sosial anak dalam memberikan layanan pada anak yang membutuhkan perlindungan khusus.
6. Meningkatnya keterlibatan, peran, dan kontribusi masyarakat dalam dukungan penyelenggaraan program PMKS.
7. Meningkatnya keterlibatan, peran, dan kontribusi Pemerintah Daerah dalam dukungan penyelenggaraan program PMKS.
8. Meningkatnya jumlah kasus Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH) yang diselesaikan melalui mekanisme peradilan restoratif.
9. Meningkatnya jumlah anak-anak yang kembali dan diterima keluarga, masyarakat dan lingkungan sosial lainnya setelah menjalani proses peradilan.
10. Meningkatnya kualitas sistem layanan rujukan untuk penanganan anak yang membutuhkan perlindungan khusus.

### Proses Management Pelaksanaan Program

Adapun jumlah PMKS anak jalanan dan anak terlantar di Kota Bengkulu yang dibina oleh Dinas Sosial Kota Bengkulu adalah sebagai berikut:

**TABEL II**

**Data PMKS Di Kota Bengkulu Tahun 2012**

No	Kecamatan	PMKS Anak Jalanan/Anak Terlantar	
		L	P
1	Ratu Samban	6	7
2	Ratu Agung	28	8
3	Teluk Segara	23	16
4	Gading Cempaka	2	-
5	Sungai Serut	7	12
6	Muara Bangkahulu	-	-
7	Singgaran Pati	2	-
8	Selebar	6	2
9	Kampung Melayu	7	3
	<b>JUMLAH</b>	<b>81</b>	<b>48</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	

*Sumber : Rekapitulasi Data PMKS Dinsos Kota Bengkulu Desember 2012*

Dinas Sosial Kota Bengkulu yang menangani program ini adalah yang pertama Bidang Perencanaan, bidang ini hanya melaksanakan persiapan awal seperti misalnya

pendataan jumlah PMKS. Dan Bidang Resos atau Rehabilitasi Sosial sebagai tindak lanjut, seperti pemberian bantuan sosial ataupun penertiban dan pemberian pengarahan kepada anak jalanan, anak terlantar dan gepeng.

Adapun tata cara atau proses pelaksanaan program PMKS, antara lain:

1. Bidang Perencanaan Dinas Sosial Kota Bengkulu membuat SK untuk panitia pendata PMKS berupa SPT (Surat Perintah Tugas)
2. Didalam SPT tersebut tercantum nama atau panitia yang akan mendata jumlah PMKS di Kota Bengkulu
3. Melibatkan sukarelawan, LSM, dan Ormas
4. Pendata diberikan kuesioner dan pendataan PMKS dilakukan di 67 kelurahan Kota Bengkulu
5. Kegiatan dilapangan tersebut di danai oleh APBD
6. Data yang ditemukan dilapangan diberikan ke Bidang Resos untuk diverifikasi kembali
7. Kemudian mengajukan anggaran dan data yang valid diajukan ke Kemensos
8. Pemberian bantuan sosial

Tidak semua anak terlantar tidak memiliki rumah dan keluarga, bagi yang mempunyai keluarga dikembalikan kepada keluarganya dan bagi yang memang benar-benar tidak memiliki keluarga, akan dititipkan di Panti Asuhan Bunga Harapan yang dimana panti asuhan tersebut adalah milik Dinas Sosial Kota Bengkulu.

Tahapan Program PMKS terhadap anak jalanan dan anak terlantar atau PKSA (Penyandang Kesejahteraan Sosial Anak), berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 82/HUK/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Sosial antara lain:

1. Akses dan Pengumpulan Data :

Pelaksana program (penanggung jawab PKSA) melakukan pengumpulan data permasalahan serta sistem sumber pelayanan yang tersedia di masyarakat.

Akses dan Pengumpulan Data :

Pelaksana program (penanggung jawab PKSA) melakukan pengumpulan data permasalahan serta sistem sumber pelayanan yang tersedia di masyarakat.

Data yang dikumpulkan meliputi:

- ✓ Anak yang termasuk kategori anak yang memerlukan perlindungan khusus yang menjadi sasaran PKSA.
- ✓ Lembaga/institusi sebagai calon pelaksana atau pemberi layanan sosial anak seperti : Rumah Singgah, Panti Sosial Anak, Lembaga Sosial Masyarakat pemerintah/non pemerintah, PKBM, dan lain lain.
- ✓ Menghubungi Pendamping PKSA yang berada di daerah lokasi.

2. Perekrutan dan Seleksi Calon Pendamping PKSA

Proses rekrutmen dan seleksi calon pendamping dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- ✓ Surat pemberitahuan ke Dinas-dinas sosial setempat untuk merekrut Calon Pendamping PKSA di kecamatan terdekat dengan lokasi program

- ✓ Konsultasi dengan Tim Asesor untuk mempersiapkan : bahan untuk proses seleksi yang terdiri dari : penyiapan soal-soal termasuk pelaksanaan psikotes , penyiapan bahan untuk wawancara calon pendamping
- ✓ Pelaksanaan proses rekrutmen dan proses seleksi secara administratif oleh petugas dari dinas sosial provinsi.
- ✓ Pelaksanaan proses seleksi langsung dari petugas pusat dan dilaksanakan di provinsi yang dimaksud.

### 3. Penyusunan Buku-buku yang berkaitan dengan PKSA

Guna meningkatkan pelaksanaan PKSA maka dibutuhkan adanya pedoman kerja, khususnya pedoman bagi lembaga pemberi pelayanan kesejahteraan sosial anak serta pedoman bagi para pendamping PKSA. Penyusunan buku-buku ini dan yang berkaitan, antara lain mencakup:

- ✓ Pembahasan buku panduan umum PKSA dan buku pedoman pendamping PKSA.
- ✓ Finalisasi buku panduan umum dan pedoman pendamping PKSA.
- ✓ Modul-modul praktik pelayanan PKSA,

### 4. Rapat Koordinasi Lintas Sektor Tahap selanjutnya adalah menyelenggarakan rapat koordinasi lintas sektor dalam rangka pelaksanaan program. Rapat koordinasi ini mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- ✓ Dilaksanakan sekaligus kegiatan sosialisasi.
- ✓ Peserta Tim Koordinasi PKSA Provinsi dan kabupaten, kecamatan, para pendamping yang telah lolos seleksi, Dinas Pendidikan (Sekolah, PKBM, dll), Panti Sosial/Lembaga Sosial pemerintah maupun non-pemerintah, lembaga-

lembaga lain yang akan dijadikan tempat rujukan anak untuk memperoleh layanan dan pendidikan baik formal, maupun informal.

5. Pemantapan Petugas Pendamping

- ✓ Pemantapan petugas pendamping PKSA dilaksanakan setelah proses kegiatan seleksi dan sudah ditetapkan pendamping PKSA secara definitif dan setelah tersusunnya buku pedoman umum dan panduan pendamping PKSA
- ✓ Kegiatan pemantapan petugas pendamping akan dilaksanakan dengan diawali kegiatan Dinamika Kelompok Alam Terbuka, pembekalan materi PKSA secara umum maupun materi PKSA .

6. Pelaksanaan Kegiatan-kegiatan layanan Ada 3 kegiatan layanan:

- ✓ layanan pemenuhan kebutuhan dasar
- ✓ layanan kesiapan belajar anak
- ✓ layanan dukungan

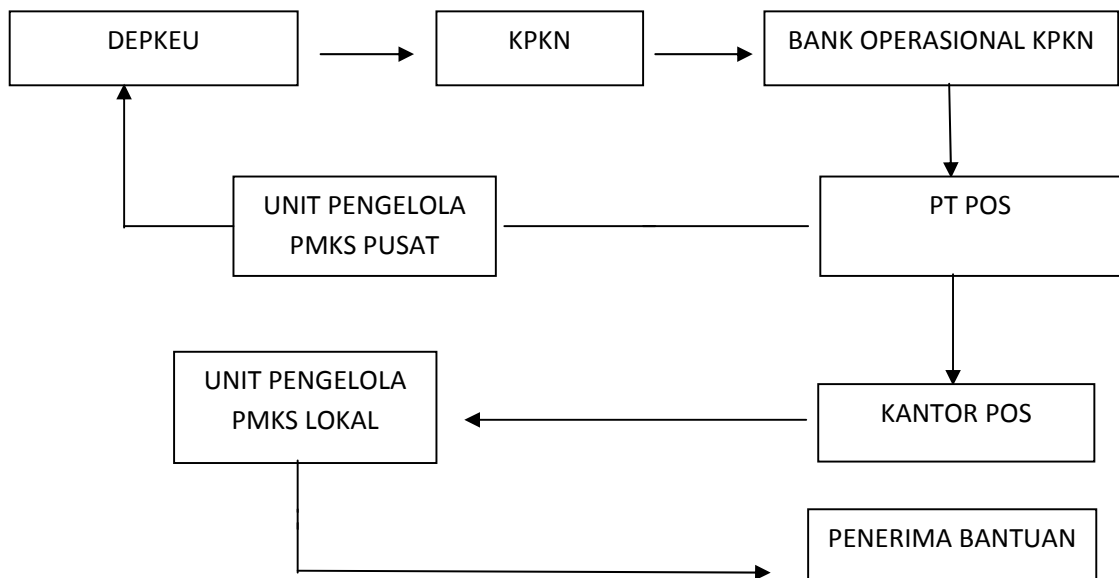
7. Monitoring dan Evaluasi

- ✓ Monitoring bertujuan untuk memantau pelaksanaan PKSA pada sisi masukan (inputs) dan keluaran (outputs). Program monitoring ini akan mengidentifikasi berbagai hal yang muncul dalam pelaksanaan PKSA sehingga memberi kesempatan kepada pelaksana program untuk melakukan perbaikan yang diperlukan.
- ✓ Evaluasi bertujuan untuk melihat hasil dan dampak pelaksanaan PKSA di masyarakat.

Adapun dibawah ini Penyaluran Bantuan Sosial PMKS terhadap anak jalanan dan anak terlantar dengan mekanisme sebagai berikut:

**Gambar 1**

**Penyaluran Bantuan PMKS**



*Sumber: Draf Pedoman Operasional PKSA(Penyandang Kesejahteraan Sosial Anak), 2010*

Dibawah ini adalah jenis layanan PMKS terhadap anak jalanan dan anak terlantar berdasarkan dari Draf Pedoman Operasional PKSA (Penyandang Kesejahteraan Sosial Anak), 2010:

Anak jalanan dan Anak terlantar

I. Layanan dukungan keluarga meliputi:

- Reunifikasi
- Bimbingan dan pengembangan pengasuhan

- Penguatan ekonomi keluarga
  - Aksesibilitas keluarga terhadap sumber pelayanan ekonomi, pendidikan, kesehatan dan jaringan sosial yang dapat digunakan pengasuhan anak.
- II. Layanan dukungan keluarga pengganti (bagi anak jalanan dan anak terlantar yang tidak ada/tidak diketahui keluarganya) meliputi:
- Bimbingan dan pengembangan tentang pengasuhan
  - Penguatan ekonomi keluarga
  - Aksesibilitas keluarga terhadap sumber pelayanan ekonomi, pendidikan, kesehatan dan jaringan sosial yang dapat digunakan pengasuhan anak.
- III. Layanan kebutuhan dasar anak, meliputi:
- Pemenuhan kebutuhan identitas anak yaitu pembuatan akta kelahiran anak
  - Pemenuhan kebutuhan fisik, yaitu makanan, pakaian, perumahan
  - Pemenuhan kebutuhan emosional, yaitu rasa sayang dari orang tua/keluarga, peningkatan rasa percaya diri, kemampuan mengenali dan pemecahan masalah
  - Pemenuhan kebutuhan sosial, yaitu berteman, berelasi dengan orang lain yang ada dilingkungannya, berpartisipasi dengan berbagai kegiatan yang ada dilingkungannya
- IV. Layanan kesiapan belajar anak dan pelatihan ketrampilan
- Layanan perantaraan dan/pengahantaran (*bridging course*)



- Layanan pemantapan belajar (*remedial course*)
- Pelatihan ketrampilan kerja meliputi pengembangan jaringan kerja (*networking*) untuk pelatihan kerja dan penyaluran anak setelah mendapatkan pelatihan ketrampilan

V. Layanan dukungan komunitas

- Penguatan kemampuan komunitas dalam mencegah dan merespon anak yang ditelantarkan
- Koordinasi dengan pihak terkait

**TABEL III**

**Jenis Pelaksanaan Program Layanan PMKS Anak Jalanan dan Anak Terlantar di Dinas Sosial Kota Bengkulu**

Implementasi	Jenis Layanan
1. Layanan dukungan keluarga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bimbingan dan pengembangan pengasuhan</li> <li>• Penguatan ekonomi keluarga</li> </ul>
2. Layanan kebutuhan dasar anak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberian bantuan materi</li> </ul>
3. Layanan kesiapan belajar dan pelatihan ketrampilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Layanan pemantapan belajar</li> <li>• Layanan pengembangan ketrampilan dan skill</li> </ul>

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah bagaimana proses management program implementasi kebijakan pemerintah dalam penanggulangan anak jalanan dan anak terlantar. Maka masalah yang akan diangkat dalam penelitian kali ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah proses Implementasi program layanan PMKS tersebut?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan program PMKS terhadap anak jalanan itu diterapkan atau dilaksanakan
- b) Sebagai upaya untuk pencegahan dan pengurangan jumlah anak jalanan yang terus bertambah

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil yang nanti akan dicapai pada penelitian ini, diharapkan memberi manfaat sebagai berikut:

- a) Kegunaan akademis, hasil kajian nantinya diharapkan dapat menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan ilmu sosial dan pemerintahan.
- b) Kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi yang menangani langsung tentang masalah pembinaan anak jalanan di Kota Bengkulu.
- c) Kegunaan metodologis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan acuan bagi penelitian berikutnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Kebijakan Publik Sebagai Proses Pembuatan Kebijakan**

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Meskipun demikian, konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi.

Pasca perang dunia kedua, ilmuwan sosial (khususnya politik) mencoba untuk mencari sebuah fokus baru mengenai studi politik yaitu mengenai hubungan negara dan masyarakat (warga negara). Sebelumnya, studi politik hanya berkutat pada institusi pemerintahan yang selanjutnya disebut sebagai negara. Selanjutnya, studi politik terus mengalami perkembangan dari fokus studinya yang berupa negara. Studi tersebut tidak hanya melihat negara sebagai aktor tunggal dan netral, tetapi juga di dalamnya terdapat kontestasi, khususnya ketika menentukan sebuah kebijakan. Selanjutnya, studi tersebut berkembang pada tahun 1970-an, khususnya setelah terbitnya tulisan Harold D.Laswell

tentang *Policy Science*. Selanjutnya, yang disebut sebagai *Policy Science* menurut Laswell, fokus atau kajian ilmu politik tidak hanya selalu melihat struktur pemerintahan atau kebiasaan aktor politik yang ada, tetapi juga mengenai sesuatu yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. Pendekatan tersebut selanjutnya fokus pada kebijakan publik atau proses pembuatan kebijakan publik.

Hal terpenting selain definisi yang sudah disebutkan diatas adalah mengenai proses pembuatan kebijakan publik. Laswell menjelaskan beberapa tahapan atau proses dalam pembuatan sebuah kebijakan publik. Adapun urutannya adalah *intelligence* (mengumpulkan dan memproses berbagai pendapat dari proses pembuatan kebijakan), *promotion* (memilih beberapa pilihan yang ada), *prescription* (menentukan aksi), *Invocation* (persetujuan adanya sangsi-sangsi), *application* (diimplementasikan), *termination* (penghentian), dan *appraisal* (penilaian atau evaluasi).

## **2.2 Kebijakan Pemerintah**

Kebijakan memiliki banyak sekali pengertian, salah satunya yang dikemukakan oleh Edi Suharto (2005;7), bahwa :

*“Kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsistensi dalam mencapai tujuan tertentu”*

Menurut Elau dan Prewitt (1973) dalam buku Edi Suahrto (2005;7), kebijakan adalah :

*“Sebuah ketepatan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsistensi dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu).”*

Abiding (2002;193) menyatakan bahwa secara umum suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan bila mengandung beberapa elemen, yaitu Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu, dimana tujuan suatu kebijakan dianggap baik apabila tujuannya :

- 1) Rasional, yaitu tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat. Hal ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia, dimana suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung tidak dapat dianggap kebijakan nasional.
- 2) Diinginkan (*desirable*), yaitu tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.
- 3) Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis, asumsi tidak mengada-ada. Asumsi juga menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
- 4) Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar, dimana suatu kebijakan menjadi tidak tepat jika didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluarsa.

Dalam pelaksanaan kebijakan diperlukan kekuasaan dan wewenang yang dapat dipakai untuk membina kerjasama dan meredam serta menyelesaikan berbagai kemungkinan terjadinya konflik sebagai akibat dari pencapaian kehendak. Kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu Heglo (2004).Pendapat ahli lainnya menyebutkan bahwa kebijakan merupakan kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan Easton (2004).Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan

kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah.

Kebijakan pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Agustino, 2008:149).

Thomas Dye dalam Dasar-dasar Kebijakan Publik menyebutkan

“kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*)”.

Kebijakan pemerintah adalah pemilihan sebuah alternatif terbaik dari sekian banyak alternatif yang bersaing satu sama lain untuk mendominasi yang lainnya, kegiatan ini berlangsung terus menerus. Hal ini sangat penting untuk mengatasi keadaan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan. Masyarakat biasanya lebih menilai apa yang tidak dilaksanakan oleh ketimbang melakukan penilaian terhadap apa yang telah dilaksanakan oleh pemerintah. Dapat dibayangkan apabila pemerintah kita saat ini berdiam diri terhadap kondisi krisis multi dimensional yang sedang menimpa bangsa kita atau terhadap meningkatnya angka pengangguran, kriminalitas, penyakit, musibah bencana alam dan lain-lain. Bahkan pemerintah dapat menciptakan pengaturan politik untuk mencapai konsensus, sehingga pada gilirannya pemerintah dapat mengambil keuntungan dari peran pengendali, penengah dan pelindung atau protektor dari konflik tersebut. Sampai disini kita dapat mengatakan bahwa kebijakan pemerintah dapat menciptakan situasi dan kondisi, dapat pula terjadi sebaliknya bahwa kebijakan pemerintah diciptakan oleh situasi dan kondisi, dapat pula terjadi sebaliknya bahwa kebijakan pemerintah diciptakan oleh situasi dan kondisi.

Inu Kencana Syafie, 2001:147 mengutip pendapat Thomas R. Dye tentang definisi kebijakan pemerintah, dimana perhatian utama kepemimpinan pemerintah adalah

*public policy* (kebijakan pemerintah), yaitu apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu, ataukah tidak mengerjakan sama sekali (mendiadakan) sesuatu itu.

Secara sederhana definisi kebijakan pemerintah menurut Riant Nugroho (2003) adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan pemerintah. Lebih lanjut Riant merugikan “sesuatu” berkenaan dengan aturan main yang terdapat dalam kehidupan bersama baik dalam hubungan antar warga masyarakat maupun hubungan antar Pengertian kebijakan pemerintah pada prinsipnya dibuat atau atas dasar kebijakan yang bersifat luas. Menurut Werf (1997) yang dimaksud dengan kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum (Anonymous, 1992).

Sesuai dengan sistem administrasi Negara Republik Indonesia kebijakan dapat terbagi 2 (dua) yaitu :

1. Kebijakan internal (manajerial), yaitu kebijakan yang mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi pemerintah sendiri.
  2. Kebijakan eksternal (publik), suatu kebijakan yang mengikat masyarakat umum.
- Sehingga dengan kebijakan demikian kebijakan harus tertulis.

## 2.3 Implementasi

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap *fix*. Berikut disini ada sedikit info tentang pengertian implementasi menurut para ahli.

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan". Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh McLaughlin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah sistem rekayasa."

Eugene Bardach (1977) menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game : What happen after a bill become a Law?*. Ia menyatakan bahwa proses politik dalam suatu policy tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah policy dijalankan, sehingga seringkali tujuan utama dari policy tersebut justru tidak tercapai. Menurutny sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidak-pastian oleh orang-orang dan kelompok-kelompok guna memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengans sendirinya pada policy yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi, atau dengan kata lain, proses implementasi itu sudah dengan



sendirinya berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksanaannya. Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah policy, karena dapat mengakibatkan :

1. Terpecahnya Sumberdaya
2. Kaburnya tujuan
3. Dilema dan kesulitan-kesulitan administrasi
4. Terkurasnya energi.

Untuk mengatasi atau meminimalisir dampak buruk permainan politik tersebut yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan, maka pembuat kebijakan harus memberikan perhatian ekstra pada 2 hal :

1. Penulisan scenario implementasi (*scenario writing*). Artinya pembuat policy harus memperkirakan bagaimana scenario proses implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar policy tersebut dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, siapa pelaksananya, koordinasi antar pelaksana, sumberdaya yang cukup, dll. lihat acuan Gunn). Dengan penulisan scenario implementasi ini kesulitan-kesulitan yang mungkin muncul dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi
2. *Fixing the Game*. Artinya politisi (the Top) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam policy, harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan-penyimpangan yang terjadi diantara para implementor (jika perlu dengan tawar-menawar, persuasi, manuver, dll).

Christopher Hood (1978) dalam bukunya *Limit to Administration* menyarankan lima syarat (yang merupakan keterbatasan administrasi) agar implementasi bisa berlangsung sempurna :

1. Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis komando yang jelas.
2. Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas
3. Orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan apa yang diminta
4. Harus ada komunikasi yang sempurna di dalam dan antar organisasi.
5. Tidak ada tekanan waktu.

Dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* yang diterbitkan tahun 1980, Edwards III menyatakan bahwa proses implementasi sebagai : “...*the state of policy making between the establishment of a policy (such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule) and the consequences of the policy for the people whom it effect.*” (Edwards, 1980 : 1)

Implementasi menurut Edwards, diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu (*output, outcome*). Yang termasuk aktivitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negosiasi dan lain-lain.

Grindle dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in The Third World* (1980), mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan tergantung pada content (isi) dan contextnya.

#### A. *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan-kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran bahkan mungkin dari implementornya sendiri yang mungkin merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindle adalah sbb:

##### 1. Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program.

Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak (misalnya jenis kebijakan Redistribution menurut katagori Ripley dan Lowie), maka implementasinya akan lebih mudah karena tidak akan menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

##### 2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan lebih mudah diimplementasikan karena lebih mudah mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

### 3. Jangkauan perubahan yang diinginkan.

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, biasanya akan semakin sulit pula dilaksanakan. Misalnya kebijakan anti Korupsi dan KKN yang telah berkali-kali dibuat oleh beberapa presiden RI dengan berbagai badan pemeriksa, tetap menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi di dunia karena kebijakan tersebut menuntut banyak perubahan perilaku yang tidak dilaksanakan dengan konsekuen. Kredibilitas pesan kebijakan tidak terpenuhi karena isi kebijakan yang mengatur tentang adanya sangsi tidak dijalankan dengan konsisten.

### 4. Kedudukan pengambil keputusan.

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis ataupun organisatoris), akan semakin sulit pula implementasinya. Kasus demikian banyak terjadi pada kebijakan-kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak instansi.

### 5. Pelaksana program.

Manakala pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, maka tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

### *B. Context of Implementation (Konteks Implementasi)*

Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena seberapa baik dan mudahnya kebijakan dan seberapa dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.

Strategi, sumber dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, maka mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati outputnya.

## 2. Karakteristik lembaga dan penguasa.

Implementasi Suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingan-kepentingannya dipengaruhi. Strategi penyelesaian konflik mengenai "siapa mendapatkan apa" (misalnya penggusuran pasar tradisional menjadi supermarket) dapat menjadi petunjuk tak langsung mengenai ciri-ciri penguasa atau lembaga yang menjadi implement.

Welmer dan Vining (Subarsono, 2006;103) mengemukakan bahwa terdapat tiga kelompok variable besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu

- 1) Logika kebijakan. Dimana hal ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapatkan dukungan teoritis.
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, dimana yang dimaksud lingkungan dalam hal ini mencakup lingkungan social, politik, ekonomi, hankam, dan fisik, atau geografis. Suatu kebijakan yang berhasil pada suatu daerah, bias saja gagal diimplementasikan pada daerah lain yang berbeda.
- 3) Kemampuan implementor kebijakan. Tingkat kompetensi implementor mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Selain itu menurut pendapat Charles O'jones (1991:296) dalam mengimplemtasikan program ada tiga pilar utama sebagai perangkat utama, dapat diuraikan sebagai berikut :

## 1. Organisasi pelaksana program

Menyangkut masalah organisasi, Waterson (dalam Tjokroamidjojo dkk, 1988:40) keberhasilan pembangunan berencana tergantung pada kapasitas struktur administrasi untuk melaksanakan rencana – rencana, program –program dan proyek –proyek dalam setiap bidang kegiatan. Organisasi sebagai wadah dan proses menentukan sekali dalam rangka pencapaian tujuan. Tingginya kemampuan organisasi memberi harapan besar untuk mengimplementasikan program secara efektif. Hal yang senada juga diungkapkan Jones (1991:311) yang menyatakan bahwa tujuan awal dari organisasi adalah menjalankan program –program yang direncanakan. Menurut Schein (1983:13-14) gagasan penting yang melingkupi konsep organisasi antara lain berupa koordinasi, tujuan bersama dan pembagian kerja.

## 2. Interpretasi Pelaksana Program

Gibson (1990:56-57) mengartikan persepsi sebagai proses kognitif yang diperlukan oleh seseorang untuk menafsirkan mencakup penafsiran objek, tanda, dan dari sudut pengalaman yang bersangkutan. Interpretasi terhadap program mempengaruhi keefektifan implementasinya, dalam segala permasalahannya dikatakan oleh Edward (dalam Jones, 1991:320) pihak yang terlibat dalam implementasi program harus tahu apa yang seharusnya dilakukan. Pemahaman secara tepat terhadap program diperlukan untuk mampu menginterpretasikan secara tepat, akibatnya pelaksanaan program akan mempunyai kebijakan tersendiri dalam memberlakukan implementasi program.

Menurut Drucker (dalam Nigro dan Nigro, 1980:299) alat yang tepat yang dipergunakan untuk hal tersebut adalah komunikasi. Melalui komunikasi yang baik akan dapat mempengaruhi terhadap sikap para pelaksana program, yang mana Edward III

(1980:11) menyatakan bahwa efektifitas implementasi program bukan hanya para implementor mengetahui apa yang akan dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk itu, tetapi para implementor juga harus berkeinginan melaksanakan kebijakan tersebut.

### 3. Penerapan Program

Dimensi terakhir dari implementasi program adalah analisis terhadap pemindahan rumusan program ke dalam kegiatan. William (dalam Jones, 1991: 295) menyatakan :

‘Masalah yang paling penting dalam penerapan adalah hal memindahkan suatu keputusan ke dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu. Dan cara tersebut adalah bahwa apa yang dilakukan memiliki kemiripan nalar dengan keputusan tersebut, serta berfungsi dengan baik di dalam lingkup lembaga. Ini mengandung pesan yang lebih jelas dibandingkan dengan kesulitan dalam menjembatani jurang pemisah antara keputusan kebijakan dan bidang kegiatan yang dikerjakan’.

Dimensi ini menunjukkan bahwa implementasi program membutuhkan daya, pikiran dan waktu yang lama, mungkin jauh berbeda dari dugaan para penyusun program. Implementasi bukan sekedar perkiraan hipotesisi dari orang – orang yang memperhitungan dan merencanakan.

## 2.4 Manajemen Pelaksanaan

Terdapat beberapa pandangan para ahli tentang pengertian manajemen. Bacal (1999:4) memandang manajemen sebagai proses komunikasi yang dilakukan secara terus menerus dalam kemitraan antara karyawan dengan atasan langsungnya. Armstrong dan Baron (1998:7) sebelumnya berpandangan bahwa manajemen adalah penyampaian sukses yang berkelanjutan pada organisasi dengan memperbaiki kinerja karyawan dengan mengembangkan kapabilitas tim dan kontributor individu.



Sementara itu, Schwartz (1999:vii) memandang manajemen adalah komunikasi terbuka antara manager dengan karyawan yang menyangkut penetapan tujuan, memberikan umpan balik dari manager kepada karyawan maupun sebaliknya.

Costello (1994:3) menyatakan bahwa manajemen merupakan dasar dan kekuatan pendorong yang berada dibelakang semua keputusan organisasi, usaha kerja, dan alokasi sumber daya.

Menurut Prof. Dr. Wibowo, SE, M.Phil dalam bukunya Manajemen Kinerja (2007:7) manajemen adalah

*“suatu proses penggunaan sumber daya organisasi dengan menggunakan orang lain menjadi kelompok yang efektif dan produktif untuk mencapai tujuan organisasi melalui fungsi planning, decision making, organizing, leading dan controlling”.*

Dengan pernyataan diatas maka kesimpulan yang diambil adalah manajemen pelaksanaan merupakan proses untuk mencapai tujuan organisasi melalui fungsi perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi yang bertujuan agar pelaksanaan suatu kegiatan dapat berhasil sebagaimana pada tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam memanajemen suatu pelaksanaan kegiatan harus ada hal-hal penting yang bertujuan untuk keberhasilan kegiatan, sebagai berikut:

1. Perencanaan

Perencanaan menyangkut pada pendefinisian tujuan dan sasaran organisasi, membangun strategi menyeluruh untuk mencapai tujuan tersebut, dan mengembangkan hierarki perencanaan secara komprehensif untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan aktivitas.

Penyusunan perencanaan menyangkut kegiatan menginventarisasi sumber daya yang diperlukan dan aktivitas apa saja yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

## 2. Pelaksanaan

Suatu pelaksanaan kegiatan setiap organisasi tidak hanya berpengaruh pada kinerja individu atau sumber daya manusia didalamnya, tetapi juga dipengaruhi oleh anggaran dana, bahan, peralatan, teknologi, dan mekanisme kerja yang berlangsung didalam organisasi.maka dari itu diperlukan perencanaan seperti diatas agar tidak terjadi masalah-masalah yang diramalkan dimasa depan

## 3. Monitoring

Monitoring biasa disebut juga sebagai tindakan pengawasan atas kegiatan yang dilaksanakan. Didalam manajemen pelaksanaan kegiatan ini, monitoring sebagai proses mengelola dan mengembangkan standar kinerja yang mencerminkan praktik yang baik secara formal tentang menetapkan arah dan mengambil tindakan.

## 4. Evaluasi

Suatu kegiatan bila selesai dalam melakukan pelaksanaan akan memberikan hasil. Evaluasi dilakukan untuk memberikan penilaian hasil dari pelaksanaan kegiatan yang diperoleh oleh organisasi, tim, atau individu.

### **2.5 Implementasi Program PMKS Anak Jalanan dan Anak Terlantar**

PMKS atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial merupakan sebuah program yang terdiri dari berbagai kegiatan, salah satunya adalah penanganan untuk

kesejahteraan anak jalanan dan anak terlantar atau disebut layanan PKSA (Penyandang Kesejahteraan Sosial Anak).

PKSA bertujuan memberikan perlindungan terhadap anak yang memerlukan perlindungan khusus, dan mengalami masalah sosial dan atau yang rentan mengalami masalah sosial. Dalam hal ini diprioritaskan bagi anak yang belum pernah maupun yang tidak dapat melanjutkan sekolah karena berbagai faktor internal maupun eksternal. Melalui PKSA diharapkan masalah sosial anak atas hak pendidikan dasar dapat dituntaskan dan bersama orang tua/keluarga dapat tetap akses terhadap bantuan sosial PKSA serta sumber-sumber layanan lainnya.

Implementasi program PMKS anak jalanan dan anak terlantar ini adalah sebuah pelaksanaan program yang ditujukan kepada anak jalanan dan anak terlantar yang tergabung dalam program PKSA (Penyandang Kesejahteraan Sosial Anak) yang dimana dalam pelaksanaan tersebut memerlukan manajemen yang baik sebagai upaya pemenuhan tujuan yang ditetapkan dan sebagai ketepatan sasaran.

Didalam pelaksanaan tersebut memerlukan langkah-langkah yang perlu ditempuh agar semua yang ditetapkan dapat tercapai dan penerapannya dilapangan dapat berjalan dengan baik. Berdasarkan buku Draf Pedoman Operasional PKSA Tahun 2010 langkah – langkah tersebut dapat dimulai dari:

1. Pemahaman, tanggapan, dan dukungan terhadap program
2. Akses dari luar
3. Pembagian tugas dan koordinasi dengan lembaga atau instansi terkait
4. Desentralisasi terhadap wewenang
5. Pelaksanaan program

6. Sosialisasi program
7. Dan sasaran yang dicapai

## **2.6 Pengertian Anak Jalanan**

Untuk memahami anak jalanan secara utuh, kita harus mengetahui definisi anak jalanan. Departemen Sosial RI mendefinisikan anak jalanan adalah anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya. UNICEF memberikan batasan tentang anak jalanan, yaitu : Street child are those who have abandoned their homes, school and immediate communities before they are sixteen years of age, and have drifted into a nomadic street life (anak jalanan merupakan anak-anak berumur dibawah 16 tahun yang sudah melepaskan diri dari keluarga, sekolah dan lingkungan masyarakat terdekatnya, larut dalam kehidupan yang berpindah-pindah di jalan raya (H.A Soedijar, 1988 : 16). Berdasarkan pengertian di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa anak jalanan adalah anak yang berusia 5 – 18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan atau berkeliaran di jalanan maupun ditempat umum.

Dalam buku “Intervensi Psikososial” (Depsos, 2001:20), anak jalanan adalah anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya. Definisi tersebut memberikan empat faktor penting yang saling terkait yaitu :

1. Anak-anak
2. Menghabiskan sebagian waktunya
3. Mencari nafkah atau berkeliaran

#### 4. Jalanan dan tempat-tempat umum lainnya

Berdasarkan hasil kajian di lapangan, secara garis besar anak jalanan dibedakan dalam tiga kelompok (Surbakti dkk. eds : 1997) :

Pertama, *children on the street*, yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai pekerja anak di jalan, tetapi masih mempunyai hubungan yang kuat dengan orang tua mereka. Sebagian penghasilan mereka dijalanan pada kategori ini adalah untuk membantu memperkuat penyangga ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang mesti di tanggung tidak dapat diselesaikan sendiri oleh kedua orang tuanya.

Kedua, *children of the street*, yakni anak-anak yang berpartisipasi penuh dijalanan, baik secara sosial maupun ekonomi. Beberapa diantara mereka masih mempunyai hubungan dengan orang tuanya, tetapi frekwensi pertemuan mereka tidak menentu. Banyak diantara mereka adalah anak-anak yang karena suatu sebab biasanya kekerasan lari atau pergi dari rumah. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa anak-anak pada kategori ini sangat rawan terhadap perlakuan salah, baik secara sosial, emosional, fisik maupun seksual (Irwanto, 1995).

Ketiga, *children from families of the street*, yakni anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan. Meskipun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari satu tempat ke tempat yang lain dengan segala resikonya (Blanc & Associates, 1990; Irwanto dkk,1995; Taylor & Veale, 1996). Salah satu ciri penting dari kategori ini adalah pemampangan kehidupan jalanan sejak anak masih bayi bahkan sejak masih dalam

kandungan. Di Indonesia kategori ini dengan mudah ditemui diberbagai kolong jembatan, rumah-rumah liar sepanjang rel kereta api dan pinggiran sungai – walau secara kuantitatif jumlahnya belum diketahui secara pasti. Menurut penelitian Departemen Sosial dan UNDP di Jakarta dan Surabaya (BKSN, 2000:2-4), anak jalanan dikelompokkan dalam empat kategori :

1. Anak jalanan yang hidup dijalanan, dengan kriteria :

- 1) Putus hubungan atau lama tidak ketemu dengan orang tuanya.
- 2) 8-10 jam berada di jalanan untuk “bekerja” (mengamen, mengemis, memulung) dan sisanya menggelandang atau tidur.
- 3) Tidak lagi sekolah.
- 4) Rata-rata berusia di bawah 14 tahun

2. Anak jalanan yang bekerja di jalanan, dengan kriteria

- 1) Berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya.
- 2) 8-16 jam berada di jalanan.
- 3) Mengontrak kamar sendiri, bersama teman, ikut orang tua atau saudara, umumnya didaerah kumuh.
- 4) Tidak lagi sekolah.
- 5) Pekerjaan : penjual koran, pengasong, pencuci bus, pemulung, penyemir sepatu, dll.
- 6) Rata-rata berusia dibawah 16 tahun.

3. Anak yang rentan menjadi anak jalanan dengan kriteria :

- 1) Bertemu teratur setiap hari / tinggal dan tidur dengan keluarganya.
- 2) 4-5 jam kerja dijalanan.
- 3) Masih bersekolah.
- 4) Pekerjaan : Penjual koran, penyemir, pengamen, dll;
- 5) Usia rata-rata di bawah 14 tahun.

4. Anak Jalanan berusia diatas 16 tahun, dengan kriteria :

- 1) Tidak lagi berhubungan/ berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya.
- 2) 8-24 jam berada dijalanan. Tidur dijalan atau rumah orang tua.
- 3) Sudah tamat SD atau SLTP, namun tidak bersekolah lagi.

Pekerjaan : calo, mencuci bis, menyemir, dan lain-lain.

Menurut Tata Sudrajat (1999 : 5 ) anak jalanan dapat dikelompokkan menjadi 3 kelompok.

- Berdasarkan hubungan dengan orang tuanya, yaitu : Anak yang putus hubungan dengan orang tuanya, tidak sekolah dan tinggal di jalanan ( anak yang hidup dijalanan / children the street ).
- Kedua, anak yang berhubungan tidak teratur dengan orang tuanya, tidak sekolah, kembali ke orang tuanya seminggu sekali, dua minggu sekali, dua bulan atau tiga bulan sekali biasa disebut anak yang bekerja di jalanan ( Children on the street )
- Ketiga, Anak yang masih sekolah atau sudah putus sekolah, kelompok ini masuk kategori anak yang rentan menjadi anak jalanan ( vulnerable to be street children )

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Metode Yang Digunakan**

Penelitian “Implementasi Program Layanan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Anak Jalanan dan Anak Terlantar di Dinas Sosial Kota Bengkulu” dapat digolongkan sebagai penelitian kualitatif.

Penelitian kualitatif adalah penelitian tentang riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif. Proses dan makna (perspektif subyek) lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan. Selain itu landasan teori juga bermanfaat untuk memberikan gambaran umum tentang latar penelitian dan sebagai bahan pembahasan hasil penelitian.

Selain itu penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan yang juga disebut pendekatan investigasi karena biasanya peneliti mengumpulkan data dengan cara bertatap muka langsung dan berinteraksi dengan orang-orang di tempat penelitian (McMillan & Schumacher, 2003). Penelitian kualitatif juga bisa dimaksudkan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya (Strauss & Corbin, 2003).



Metode kualitatif menurut Bogdan dan Taylor (*dalam* Moleong, 2004:3) adalah:

“sebagai prosedur yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pendekatan kualitatif ini diarahkan pada latar belakang dan individu tersebut secara holistik (utuh), sehingga peneliti tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi kedalam variabel atau hipotesis tetapi melihat individu sebagai bagian dari satu keutuhan”

Jenis penelitian ini adalah kualitatif yang bersifat deskriptif. Menurut Setya Yuana (*dalam* Bungin, 2004:56) penelitian yang bersifat deskriptif (pemerian), artinya mencatat secara teliti segala fenomena yang dilihat dan didengar serta dibacanya (via wawancara atau bukan, catatan lapangan, foto, video tape, dokumen pribadi, catatan atau memo, dokumen resmi atau bukan, dan lain-lain), dan peneliti harus membandingkan, mengkombinasikan, mengabstrakan, dan menarik kesimpulan.

Penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif ini bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu atau kelompok tertentu, keadaan, gejala, dan untuk menentukan frekuensi atau antara suatu gejala dalam masyarakat (Koentjaraningrat, 1983:29). Diharapkan penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif ini diharapkan metode analisis deskriptif merupakan suatu metode penelitian yang mencoba menggambarkan kejadian fakta dan data dari gejala sosial yang ada di lapangan dengan menggunakan teori yang ada. Metode ini digunakan peneliti untuk memperoleh gambaran dari “Implementasi Program Layanan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Anak Jalanan dan Anak Terlantar di Dinas Sosial Kota Bengkulu”.

### 3.2 Aspek Penelitian

Adapun aspek-aspek yang akan diteliti dalam penelitian Implementasi Program Layanan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Anak Jalanan dan Anak Terlantar di Dinas Sosial Kota Bengkulu, antara lain adalah sebagai berikut:

**TABEL IV**

#### **Aspek Penelitian**

<b>Variabel Penelitian</b>	<b>Aspek-aspek Penelitian</b>	<b>Cakupan</b>
Implementasi program PMKS terhadap anak jalanan dan anak terlantar.	Organisasi pelaksanaan	1. Pembagian tugas 2. Desentralisasi wewenang
	Interprestasi program	1. Pemahaman terhadap program yang akan dilaksanakan 2. Tanggapan terhadap program 3. Dukungan terhadap program
	Penerapan program	1. Sosialisasi program 2. Monitoring dan evaluasi

### 3.3 Sasaran Penelitian

Sasaran penelitian adalah individu atau pemberi informasi berkaitan dengan data yang diperlukan. Menurut Amirin (1996:138) bahwa sasaran penelitian pada umumnya merujuk pada subyek penelitian, tetapi untuk mengumpulkan informasi lebih luas tidak

terbatas pada subyek semata, dapat saja menunjuk pada mereka yang dapat memberi informasi mengenai obyek penelitian.

Maka untuk memperoleh informasi yang diperlukan menggunakan teknik *Snow Ball*. Teknik snow ball secara sederhana adalah dilakukan dengan cara berantai atau dengan cara meminta informasi pada orang yang telah diwawancarai atau dihubungi sebelumnya, demikian seterusnya (Poerwandari, 1998).

Sasaran informasi dalam penelitian ini ditentukan sesuai dengan kebutuhan penelitian. Menurut Spradley (dalam Faisal, 1990 : 5) beberapa persyaratan yang harus dimiliki oleh informan secara umum adalah:

1. Mereka menguasai atau memahami suatu berdasarkan proses enkulturasi pendalaman sehingga ini bukan sekedar diketahui tetapi juga dihayati
2. Mereka tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang diteliti
3. Mereka mempunyai kesempatan/ waktu yang memadai untuk dimintai informasi
4. Mereka tidak cenderung menyampaikan informasi “kemasan sendiri” mereka yang mulanya tergolong “cukup asing” akan penelitian sehingga menggairahkan untuk menjadi sumber “guru” atau nara sumber

Berdasarkan pendapat diatas, maka informan dalam penelitian ini adalah Dinas Sosial Kota Bengkulu yang berjumlah 8 responden serta anak jalanan dan anak terlantar di Simpang Lima Kota Bengkulu.

### 3.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian. Hal ini karena tujuan utama dari penelitian itu sendiri adalah untuk memperoleh data. Dengan demikian, maka tanpa mengetahui tehnik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan memperoleh data yang memenuhi standar yang ditetapkan.

Menurut Lofland (dalam Moleong, 1994 : 112) bahwa:

“sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Teknik pengumpulan data ialah cara-cara yang digunakan penulis dalam rangka mengumpulkan data penelitian”.

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Observasi

Observasi ialah metode atau cara-cara yang menganalisis dan mengadakan pencatatan secara sistematis mengenai tingkah laku dengan melihat atau mengamati individu atau kelompok secara langsung.

Menurut Prof. Heru (2006) pengamatan atau observasi dalam konteks penelitian ilmiah adalah studi yang disengaja dan dilakukan secara sistematis, terencana, terarah pada suatu tujuan dengan mengamati dan mencatat fenomena atau perilaku satu atau sekelompok orang dalam konteks kehidupan sehari – hari dan memperhatikan syarat – syarat penelitian ilmiah. Dengan demikian hasil pengamatan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

Adapun obyek yang akan diamati adalah tindakan pemerintah dalam pelaksanaan penanggulangan masalah anak jalanan dan anak terlantar di Kota Bengkulu.

## 2. Wawancara

Menurut pengertiannya wawancara adalah Teknik pengumpulan data atau informasi dari “informan” dan atau “Responden” yang sudah di tetapkan, di lakukan dengan cara ”Tanya jawab sepihak tetapi sistematis” atas dasar tujuan penelitian yang hendak di capai. Dalam wawancara penulis menggunakan cara :

- a) Pembicaraan informan. Hal ini agar peneliti bisa melakukan informasi seluas-luasnya dengan tidak melalui prosedur formal
- b) Menggunakan pedoman wawancara. Hal ini dimaksudkan agar peneliti bisa melakukan wawancara secara terarah dan komprehensif. Selain itu juga melakukan wawancara mendalam tentang suatu informasi supaya memperoleh informasi yang diharapkan.

Didalam penelitian ini penulis melakukan wawancara untuk melakukan pengumpulan data, adapun responden yang diambil pada Dinas Sosial Kota Bengkulu pada bidang Perencanaan dan Rehabilitasi Sosial.

## 3. Dokumentasi

Selain menggunakan teknik observasi dan wawancara, peneliti juga menggunakan teknik dokumentasi.

Dokumentasi adalah mengumpulkan data dengan cara mengalir atau mengambil data-data dari catatan, dokumentasi, administrasi yang sesuai dengan masalah yang diteliti. Dalam hal ini dokumentasi diperoleh melalui dokumen-dokumen atau arsip-arsip

dari lembaga yang diteliti. Nasution, Metodologi Research Penelitian Ilmiah, ( Jakarta: Bumi Aksara, 2003 : 143)

### **3.5 Teknik Analisis Data**

Menurut Prof. Dr. Sugiyono dalam bukunya Metode Penelitian Administrasi (2011:169), kegiatan dalam analisis data adalah mengelompokkan data berdasarkan variabel dan jenis responden, menyajikan data dari tiap variabel yang diteliti untuk menjawab rumusan masalah.

Metode deskriptif digunakan untuk memperoleh gambaran suatu keadaan yang berlangsung saat sekarang. Metode ini dilakukan dengan menentukan langkah langkah pengumpulan data, analisis atau mengolah data, membuat kesimpulan dan tujuan untuk membuat gambaran tentang suatu keadaan secara nyata dan obyektif.

Jadi sesuai dengan jenis penelitian, yaitu kualitatif deskriptif maka setelah data yang terkumpul, proses selanjutnya adalah menyederhanakan data yang diperoleh kedalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi yang pada hakekatnya merupakan upaya peneliti untuk mencari jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisa secara kualitatif, artinya dari data yang diperoleh dilakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam. Data yang ada dianalisa serinci mungkin sehingga diharapkan dapat diperoleh kesimpulan yang memadai yang bisa digeneralisasikan.